

AB 2017/18

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE

ta, citation and similar papers at core.ac.uk

brought to you

provided by Leiden University Sch

m.nt. T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik

Art. 6, 8, 13 EVRM; art. 1 Bebr; art. 9 Bvr 2000

ECLI:NL:RVS:2016:1972

Gefinancierde rechtsbijstand. 'Opvolgend deskundigenoordeel'. Geen onbeperkt recht op gratis rechtsbijstand. Geen schending art. 6 en 13 EVRM.

Uit art. 1 van het Bebr, gelezen in samenhang met art. 9 van het Bvr 2000, volgt dat onder een 'opvolgend deskundigenoordeel' mede moet worden verstaan de overname van een zaak door een andere rechtsbijstandverlener. [...] De rechtbank is aldus op goede gronden tot het oordeel gekomen dat de Raad terecht aan appellant een eigen bijdrage heeft opgelegd.

Appellant betoogt tevens dat door de verschuldigde eigen bijdrage minder vermogenden niet in aanmerking kunnen komen voor een opvolgend deskundigenoordeel. Hem wordt in strijd met art. 13 van het EVRM inzake het recht op toegang tot een effectief rechtsmiddel de mogelijkheid ontnomen om op te komen tegen een inbreuk op het recht op een familie- en privéleven, zoals neergelegd in art. 8 van het EVRM.

De Afdeling is van oordeel dat [...] de toepassing van art. 13 van het EVRM in het geding is in verband met een verdedigbare klacht over schending van art. 8 van het EVRM. Hoewel de toepassing van art. 6, eerste lid, van het EVRM inzake het recht op toegang tot de rechter niet aan de orde is, nu dit artikel niet van toepassing is op geschillen betreffende de binnenkomst, het verblijven de uitzetting van vreemdelingen, en de eisen die in art. 13 van het EVRM aan de procedure worden gesteld minder stringent zijn dan die van art. 6, eerste lid, van het EVRM, komt aan deze bepaling toch betekenis toe voor zover het de voor de nationale instanties te volgen procedure betreft. [...] Gelet op voornoemde jurisprudentie van het EHRM staat art. 6, eerste lid, van het EVRM het toe dat de wetgever een eigen bijdrage oplegt voor de verlening van rechtsbijstand. Een financiële beperking tast het recht op toegang tot de rechter niet in essentie aan. Het opleggen van een eigen bijdrage met het oog op het beperken van de uitgaven van gesubsidieerde rechtsbijstand zodat het stelsel beschikbaar blijft voor minder vermogenden is een gerechtvaardigd doel. [...] Nu is voldaan aan de eisen die in art. 6, eerste lid, van het EVRM neergeleg-

de recht op toegang tot de rechter zijn gesteld, ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat in dit geval sprake is van een ongeoorloofde inmenging in

gen de uitspraak van de Rechtbank Gelderland van 10 november 2015 in zaak nr. 15/3037 in het geding tussen:

appellant

en

de Raad voor Rechtsbijstand (hierna: de Raad).

Procesverloop

Bij besluit van 14 januari 2015 heeft de Raad een verzoek tot overname gehonoreerd en mr. A.G. Kleijweg als advocaat aan appellant toegevoegd, waarbij aan appellant een eigen bijdrage van € 193 is opgelegd.

Bij besluit van 12 mei 2015 heeft de Raad het door appellant daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 10 november 2015 heeft de rechtbank het door appellant daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; red.).

Tegen deze uitspraak heeft appellant hoger beroep ingesteld.

De Raad heeft een verweerschrift ingediend.

De Raad heeft nadere stukken ingediend.

De zaak is door een meervoudige kamer van de Afdeling verwezen naar een enkelvoudige.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 8 juni 2016, waar appellant, vertegenwoordigd door mr. A.G. Kleijweg, advocaat te Voorburg, en de Raad, vertegenwoordigd door mr. C.W. Wijnstra, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Bij het besluit van 15 januari 2014 heeft de Raad aan appellant een toevoeging verstrekt ten behoeve van de verlening van rechtsbijstand door mr. A.M. Westerhuis in een vreemdelingenrechtelijke procedure. Aan appellant is geen eigen bijdrage opgelegd. Op 8 januari 2015 heeft appellant een verzoek ingediend tot overname van de toevoeging door mr. A.G. Kleijweg. Bij het besluit van 14 januari 2015 heeft de Raad het verzoek gehonoreerd en mr. A.G. Kleijweg als advocaat aan appellant toegevoegd, waarbij aan appellant een eigen bijdrage van € 193 is opgelegd, omdat sprake is van een opvolgend deskundigenoordeel.

2. De rechtbank heeft geoordeeld dat, in navolging van de Nota van toelichting bij het Besluit aanpassingen eigen bijdrage rechtzoekenden en vergoeding rechtsbijstandverleners

van 10 september 2013 (*Stb.* 2013, 345, p. 18), met het begrip 'opvolgend deskundigenoordeel' wordt bedoeld op het opvolgend verlenen van juridische bijstand door een professioneel gemachtigde in een lopende procedure. Dat bij het afgeven van de toevoeging geen eigen bijdrage is opgelegd maakt niet dat geen eigen bijdrage is verschuldigd in geval van opvolgende rechtsbijstandverlening, nu uit artikel 2, onder b, van het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand (hierna: *Bebr*), gelezen in samenhang met artikel 6, derde lid, van het *Bebr*, expliciet volgt dat wél een eigen bijdrage is verschuldigd voor opvolgende rechtsbijstandverlening. Het betoog van appellant dat een redelijke uitleg van het *Bebr* vergt dat, nu wordt aangenomen dat een rechtzoekende de eigen bijdrage kan betalen hij deze ook een tweede keer kan betalen, er vanuit moet worden gegaan dat op het moment dat de eigen bijdrage van een rechtzoekende op nihil wordt gesteld, hij tevens de daaropvolgende eigen bijdrage niet kan en hoeft te voldoen, houdt geen stand. Beide situaties zijn niet te vergelijken, aldus de rechtbank. Het betoog van appellant dat het opleggen van een eigen bijdrage indruist tegen zijn recht van vrije advocaatkeuze, omdat hij geen inkomen en vermogen heeft, slaagt niet. Appellant heeft immers kosteloos toegang tot een eerste advocaat en, in geval van bijzondere omstandigheden zoals disfunctioneren, eveneens kosteloos toegang tot een tweede advocaat, aldus de rechtbank.

3. In geschil is of de Raad, met het oog op de uitleg van het begrip 'opvolgend deskundigenoordeel', bij de honorering van het verzoek tot overname van de toevoeging terecht een eigen bijdrage heeft opgelegd.

Eigen bijdrage bij een opvolgend deskundigenoordeel

4. Appellant betoogt dat de rechtbank het begrip 'opvolgend deskundigenoordeel' onjuist heeft uitgelegd, nu zij dit begrip, in tegenstelling tot hetgeen blijkt uit de Nota van toelichting, op niet voorzienbare wijze oprekt. Uit de Nota van toelichting blijkt dat een duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen enerzijds het verlenen van actuele rechtsbijstand door een rechtsbijstandverlener die een ander opvolgt in een lopende procedure en anderzijds het laten beoordelen van de zaak, welke nog steeds in behandeling is bij de rechtsbijstandverlener die actuele rechtsbijstand in een lopende procedure verleent, door een andere rechtsbijstandverlener. In het laatste geval is sprake van een opvolgend deskundigenoordeel waarvoor een separate toevoeging moet worden verleend. Overname door een opvolgend gemachtigde valt daarentegen niet onder het begrip opvolgend deskundigenoordeel, als gevolg

waarvan geen toevoeging is vereist. Nu in het onderhavige geval van het laatste dient te worden uitgegaan, heeft de rechtbank ten onrechte geoordeeld dat de Raad terecht een eigen bijdrage heeft opgelegd. Het dusdanig oprekken van een regeling zodat niet meer uit de lezing van de regel kenbaar is wat de reikwijdte ervan is, is voorts in strijd met het vertrouwensbeginsel en het legaliteitsbeginsel. De bepaling is naar haar aard eenvoudig en duidelijk. Nu geen sprake is van verouderde wetgeving mag men er in redelijkheid op vertrouwen dat de bepaling wordt toegepast zoals uit de tekst ervan rechtstreeks voortvloeit, aldus appellant.

4.1. Ingevolge artikel 1 van het *Bebr* wordt in het *Bebr* onder opvolgend deskundigenoordeel verstaan het oordeel van een opvolgend rechtsbijstandverlener als bedoeld in de artikelen 9 en 20 van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 (hierna: *Bvr* 2000) over een zaak waarvoor een toevoeging is verleend aan een andere rechtsbijstandverlener die niet werkzaam is in hetzelfde samenwerkingsverband, met als doel de twijfel die de rechtzoekende heeft over het oordeel van die andere rechtsbijstandverlener weg te nemen. Ingevolge artikel 2b, voor zover thans van belang, is in het geval het bestuur op grond van artikel 6, eerste of tweede lid, geen eigen bijdrage heeft opgelegd, artikel 6, derde lid van toepassing. Ingevolge artikel 6, derde lid, legt het bestuur indien een opvolgend deskundigenoordeel wordt gevraagd, met inachtneming van artikel 2, negende lid, in afwijking van het eerste en tweede lid, de laagste eigen bijdrage op bedoeld in de artikelen 2, eerste en tweede lid, en 2a, tweede en derde lid.

Ingevolge artikel 9 van het *Bvr* 2000 wordt, indien in een procedure rechtsbijstand is verleend door achtereenvolgens twee of meer rechtsbijstandverleners die niet werkzaam zijn in hetzelfde samenwerkingsverband, het aantal toe te kennen punten één maal met twee verhoogd.

4.2. Uit artikel 1 van het *Bebr*, gelezen in samenhang met artikel 9 van het *Bvr* 2000, volgt dat onder een 'opvolgend deskundigenoordeel' mede moet worden verstaan de overname van een zaak door een andere rechtsbijstandverlener. In artikel 9 van het *Bvr* 2000 wordt uitdrukkelijk de verlening van rechtsbijstand door achtereenvolgens twee of meer rechtsbijstandverleners genoemd. Dit omvat, anders dan appellant betoogt, het opvolgend verlenen van bijstand door een rechtsbijstandverlener in een lopende procedure. Dit blijkt ook uit de Nota van toelichting (p. 31), waarin bij artikel 1 van het *Bebr* het volgende is vermeld: "Met de inwerkingtreding van dit besluit staat het de rechtzoekende nog steeds vrij een tweede of opvolgend deskundigenoordeel binnen dezelfde

toevoeging aan te vragen met dien verstande dat hij daarvoor voortaan een eigen bijdrage verschuldigd is." Het betoog van appellant, dat de regeling in strijd is met het legaliteitsbeginsel nu zij dusdanig is opgerekt dat niet meer uit de lezing van de regel kenbaar is wat de reikwijdte ervan is, faalt reeds hierom. Een beroep op het vertrouwensbeginsel slaagt evenmin, reeds omdat de Raad geen rechtens te honoreren verwachting heeft gewekt dat de verschuldigde eigen bijdrage niet in rekening zou worden gebracht. Uit artikel 2b, gelezen in samenhang met artikel 6, derde lid, van het Bebr, vloeit voort dat de Raad de laagste eigen bijdrage oplegt indien een opvolgend deskundigenoordeel wordt gevraagd door een rechtzoekende aan wie geen eigen bijdrage is opgelegd ten behoeve van de toevoeging. Blijkens de werkinstructie 'Mutatie van de toevoeging i.v.m. opvolging' van de Raad wordt geen eigen bijdrage opgelegd indien er sprake is van een dwingende reden voor overname. Appellant heeft in hoger beroep geen feiten of omstandigheden gesteld die als een dwingende reden voor overname kunnen worden aangemerkt, als gevolg waarvan hij ingevolge artikel 2b van het Bebr een eigen bijdrage is verschuldigd. De rechtbank is aldus op goede gronden tot het oordeel gekomen dat de Raad terecht aan appellant een eigen bijdrage heeft opgelegd. Het betoog faalt.

Effectief rechtsmiddel

5. Appellant betoogt tevens dat door de verschuldigde eigen bijdrage minder vermogenden niet in aanmerking kunnen komen voor een opvolgend deskundigenoordeel. Hem wordt in strijd met artikel 13 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM) inzake het recht op toegang tot een effectief rechtsmiddel de mogelijkheid ontnomen om op te komen tegen een inbreuk op het recht op een familie- en privéleven, zoals neergelegd in artikel 8 van het EVRM. Elke financiële belemmering welke het een rechtzoekende bijzonder moeilijk maakt om toegang te krijgen tot een effectief rechtsmiddel is in strijd met artikel 13 van het EVRM, zoals blijkt uit het arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) van 10 januari 2012, nr. 22251/07, *G.R. tegen Nederland* (www.echr.coe.int), aldus appellant.

5.1. Ingevolge artikel 8, eerste lid, van het EVRM heeft een ieder recht op respect voor zijn privé leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie. Ingevolge artikel 13 heeft een ieder wiens rechten en vrijheden die in dit Verdrag zijn vermeld, zijn geschonden, recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel voor een nationale instantie, ook indien deze schending is

begaan door personen in de uitoefening van hun ambtelijke functie.

5.2. Naar vaste rechtspraak van het EHRM volstaat voor een geslaagd beroep op artikel 13 van het EVRM niet, dat een persoon stelt dat zijn door het EVRM gewaarborgd recht dreigt te worden geschonden. Het moet gaan om een verdedigbare klacht. In het onderhavige geschil is het verzoek om een toevoeging gedaan in het kader van het instellen van beroep in een vreemdelingenrechtelijke procedure ('afw. VTV kinderpardon'). De Afdeling is van oordeel dat, zoals ter zitting door de gemachtigde van appellant is betoogd, de toepassing van artikel 13 van het EVRM in het geding is in verband met een verdedigbare klacht over schending van artikel 8 van het EVRM. Hoewel de toepassing van artikel 6, eerste lid, van het EVRM inzake het recht op toegang tot de rechter niet aan de orde is, nu dit artikel niet van toepassing is op geschillen betreffende de binnenkomst, het verblijf en de uitzetting van vreemdelingen, en de eisen die in artikel 13 van het EVRM aan de procedure worden gesteld minder stringent zijn dan die van artikel 6, eerste lid, van het EVRM, komt aan deze bepaling toch betekenis toe voor zover het de voor de nationale instanties te volgen procedure betreft. De Afdeling verwijst hiervoor naar de rechtsoverwegingen 48 tot en met 50 van het door appellant genoemde arrest van het EHRM van 10 januari 2012. Aldus kan in zoverre aansluiting worden gezocht bij de jurisprudentie van het EHRM over de uitleg van deze verdragsbepaling. Het EHRM heeft in onder meer het arrest van 9 oktober 1979, *Airey tegen Ierland*, nr. 6289/73, punt 26 (www.echr.coe.int) overwogen dat, hoewel artikel 6 van het EVRM geen recht op gratis rechtsbijstand voor min- of onvermogenden toekent buiten het geval van strafrechtelijke procedures, het daarin besloten liggende recht op toegang tot de rechter in andere rechtsgedingen, waarbij bijvoorbeeld ingewikkelde feitenvaststelling of rechtsvragen aan de orde zijn, ook een verplichting voor de verdragsstaten kan meebrengen dienaangaande positieve actie te ondernemen. Uit de rechtspraak van het EHRM volgt echter evenzeer dat deze verplichting niet betekent dat onbeperkt recht op gratis rechtsbijstand zou bestaan. In onder meer het arrest van 15 februari 2005, *Steel en Morris tegen het Verenigd Koninkrijk*, nr. 68416/01, punt 62 (www.echr.coe.int) heeft het EHRM overwogen dat het recht op toegang tot de rechter niet absoluut is, maar aan beperkingen, waaronder financiële, mag worden onderworpen. Dergelijke beperkingen mogen evenwel het recht op toegang tot de rechter niet in essentie aantasten, moeten een gerechtvaardigd doel dienen en moeten proportioneel zijn aan dat doel. Uit onder meer het arrest van 26 juli

2005, *Podbielski en PPU Polpure tegen Polen*, nr. 39199/98, punt 65 (www.echr.coe.int) volgt dat het EHRM daarbij een zuivere financiële beperking aan het recht op toegang tot de rechter, die niet gerelateerd is aan de inhoudelijke aspecten van de zaak, ontoelaatbaar acht. Blijkens de Nota van toelichting (p. 7-34) worden met het besluit verschillende maatregelen doorgevoerd die zien op het beperken van de uitgaven aan de gesubsidieerde rechtsbijstand. Bij gesubsidieerde rechtsbijstand staat voorop dat het stelsel beheersbaar moet zijn en niet zodanig overbelast raakt dat het feitelijk niet meer beschikbaar is voor degenen voor wie het daadwerkelijk is bedoeld. De maatregelen beogen een versterkte balans te realiseren tussen enerzijds de noodzaak om in het kader van de oplossing van een juridisch geschil een rechtsbijstandverlener toe te voegen aan een rechtzoekende en anderzijds de kosten die zijn gemoeid met een juridische procedure — zowel in het licht van de verlening van de toevoeging als de kosten die procedures meebrengen voor de rechtspraak. Daarbij geldt als algemeen uitgangspunt dat van burgers wordt verwacht dat zij meer dan voorheen hun eigen verantwoordelijkheid nemen. Gelet op voornoemde jurisprudentie van het EHRM staat artikel 6, eerste lid, van het EVRM het toe dat de wetgever een eigen bijdrage oplegt voor de verlening van rechtsbijstand. Een financiële beperking tast het recht op toegang tot de rechter niet in essentie aan. Het opleggen van een eigen bijdrage met het oog op het beperken van de uitgaven van gesubsidieerde rechtsbijstand zodat het stelsel beschikbaar blijft voor minder vermogenden is een gerechtvaardigd doel. Niet valt in te zien dat het heffen van een eigen bijdrage niet proportioneel is aan dat doel. De werkinstructie 'Mutatie van de toevoeging i.v.m. opvolging' van de Raad biedt ruimte om van het opleggen van de eigen bijdrage af te zien in geval van een dwingende reden voor overname. In dit kader kan worden gedacht aan een vertrouwensbreuk tussen cliënt en advocaat waarbij sprake is van een aanwijsbaar disfunctioneren aan de zijde van de advocaat. Ook schrapping, schorsing of ziekte van de advocaat kan resulteren in nihilstelling van de eigen bijdrage. Slechts in die gevallen waarbij geen sprake is van een dwingende reden voor overname, is de rechtzoekende opnieuw een eigen bijdrage verschuldigd. Dit geval is niet vergelijkbaar met het door appelland genoemde geval, dat heeft geleid tot het meergenoemde arrest van het EHRM van 10 januari 2012. In dat geval ging het om de heffing van een bedrag van € 830 aan leges voor het in behandeling nemen van een verzoek om een verblijfsvergunning zonder de mogelijkheid tot vrijstelling of vermindering. Nu is voldaan aan de eisen die in artikel 6, eerste

lid, van het EVRM neergelegde recht op toegang tot de rechter zijn gesteld, ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat in dit geval sprake is van een ongeoorloofde inmenging in het in artikel 13 van het EVRM verankerde recht. Het beoogt faalt.

6. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

7. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Noot

1. Deze uitspraak is opgenomen omdat met de aangekondigde verbouwing van het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand (*Kamerstukken I*, 2015/16 34 300, VI R) niet uitgesloten kan worden dat het beroep op het EVRM om te ontkomen aan (te hoge) eigen bijdragen ter zake alleen maar zal toenemen. Deze uitspraak laat zien dat de Afdeling daarvoor een standaardtoetsingskader heeft ontwikkeld onder art. 6 EVRM (ABRvS 26 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2710 en ECLI:NL:RVS:2015:2711). Dit wordt in de onderhavige uitspraak weergegeven in r.o. 5.2 en dit komt er kort en goed op neer dat een eigen bijdrage toelaatbaar is mits deze het recht op toegang tot de rechter niet in de kern aantast, in welk kader een proportionaliteitstoets is aangewezen.

2. Bijzonder aan deze uitspraak is dat het hier gaat om een vreemdelingenrechtelijk geschil waarvoor gefinancierde rechtsbijstand wordt gevraagd en art. 6 EVRM daarop niet van toepassing is volgens vaste jurisprudentie (EHRM 5 oktober 2000, NJ 2002/424 (*Maaouia t. Frankrijk*)). De Afdeling past daaraan mede op aangeven van appellant een mouw en leest de eisen van art. 6 EVRM in zekere zin in in het wel toepasselijke vereiste van een effectief nationaal rechtsmiddel van art. 13 EVRM (juncto art. 8 EVRM). Langs die weg kan getoetst worden of de gevraagde eigen bijdrage EVRM-proof is welke vraag positief wordt beantwoord. Deze aanpak is gelet op het voorkomen van het ontstaan van ongerechtvaardigde verschillen in de rechtsbescherming als gevolg van de niet toepasselijkheid van art. 6 EVRM terecht. Vgl. in dit verband ook de door de Afdeling genoemde uitspraak EHRM 10 januari 2012, AB 2012/31, m.nt. Barkhuysen & Van Emmerik (G.R. t. Nederland), waarin het Hof over de band van art. 13 EVRM van oordeel was dat de leges in verband met het in behandeling nemen van een

aanvraag gezinshereniging te hoog was en daarmee klager uiteindelijk de toegang tot de rechter werd onthouden.

3. Een andere methode die wordt gebruikt om dergelijke verschillen te voorkomen is het toepassen van art. 6 EVRM in vreemdelingenzaken: ABRvS 3 december 2008, AB 2009/70, m.nt. Barkhuysen & Van Emmerik en niet-punitieve belastingzaken: HR 10 juni 2011, AB 2011/184, m.nt. Barkhuysen & Van Emmerik. En zie voor toepassing van het beginsel van 'equality of arms' in WOB-zaken ABRvS 1 oktober 2014, AB 2015/69, m.nt. Barkhuysen & Van Emmerik, JB 2014/212, m.nt. Bots.

4. Ten slotte kan in geval het gaat om de tenuitvoerlegging van EU-recht art. 47 EU-Grondrechtenhandvest van aanvullende betekenis zijn voor de geschillen waarop art. 6 EVRM niet van toepassing is (zoals vreemdelingenzaken en niet-punitieve belastinggeschillen), nu deze bepaling uit het Handvest een algemeen recht op toegang tot de rechter garandeert. Zo honoreert de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State een beroep van een vreemdeling op art. 47 Handvest, aangezien het door hem verschuldigde griffierecht om op te komen tegen een voor hem belastend besluit zijn door deze bepaling gewaarborgde recht op toegang tot de rechter wezenlijk belemmerde (ABRvS 4 juli 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR1257). In de hier besproken uitspraak ging het blijkbaar niet om de tenuitvoerlegging van EU-recht, althans betrokkene heeft geen beroep op het Handvest gedaan.

5. Resumerend zijn er — linksom of rechtsom, mede gelet op de verplichting van de rechter op grond van art. 8:69 lid 2 Awb om de rechtsgronden aan te vullen — voldoende mogelijkheden om te toetsen of een beperking op de toegang tot de rechter gerechtvaardigd kan worden en of de kern ervan niet te zeer wordt aangetast, mits de klager wel materieel stelt te zijn belemmerd in zijn toegang tot de rechter.

T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik

AB 2017/19

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

9 november 2016, nr. 201601131/1/R2

(Mrs. R. Uylenburg, G. van der Wiel, J.W. van de Gronden)

m.nt. F.A.G. Groothuijse*

Art. 3.1 lid 1 Wro; art. 2.1 lid 1 onder a Wabo; art. 3.1.6 lid 1 onder b Bro

ECLI:NL:RVS:2016:2950

Voorwaardelijke verplichting tot aanleg en instandhouding waterberging bij gebruik van gronden voor woondoeleinden in bestemmingsplan; als gebruiksregel ook toetsingskader voor bouwvoorwaarden.

Uit onderzoek volgt dat het plan hydrologisch neutraal ontwikkeld dient te worden. Daarbij heeft de raad rekening gehouden met de te verwachten verharding en de hoeveelheid te verwerken water. Hiervoor heeft de raad in het plan voor elk deelgebied in een waterberging voorzien. De gronden met een (uit te werken) woonbestemming zijn onder meer bestemd voor waterhuishoudkundige voorzieningen en waterberging. In de planregels behorend bij de bestemming 'Wonen — Uit te werken' is opgenomen dat bij het opstellen van het uitwerkingsplan de voor de uit te werken woongebieden benodigde waterberging verzekerd dient te zijn. Ingevolge de planregels behorend bij de bestemmingen 'Wonen — 2' en 'Wonen — 3' is het gebruik overeenkomstig de bestemming alleen toegestaan indien voldoende waterberging wordt gerealiseerd en in stand gehouden. Gelet hierop is de benodigde waterberging in de planregels voldoende verzekerd. Dat de exacte locatie van de waterbergingen per deelgebied nog niet bekend is doet aan deze verzekering niet af. Deze locaties zijn volgens de plantoelichting en het rapport afhankelijk van de verkaveling.

Appellant 2 en anderen hebben ter zitting het bezwaar opgeworpen dat in de planregels bij de woonbestemmingen is volstaan met de voorwaardelijke verplichting dat pas bij ingebruikname van de gronden in waterberging hoeft te worden voorzien. Dat betekent evenwel niet dat een eventuele aanvraag om omgevingsvergunning voor het bouwen als bedoeld in art. 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht moet worden verleend. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in haar uitspraak van 24 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1969, dient een aanvraag om een omgevingsvergunning voor het bouwen te worden getoetst aan de bouwregels en de bestemming. De bestemming kan, zoals hier het geval is, nader worden ingevuld door de specifieke gebruiksregels, door daarin een concrete uitleg te

* Frank Groothuijse is als universitair hoofddocent Omgevingsrecht verbonden aan het Utrecht Centre for Water, Oceans and Sustainability Law en de Afdeling Staatsrecht, Bestuursrecht en Rechtstheorie van de Universiteit Utrecht.